

## **ЗАКОНЫ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ВЕНГЕРСКОГО ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

Профессор Д-р. ТИБОР НАДЬ  
Заведующий кафедрой финансового права

### **Введение**

Одним из характерных черт периода, последовавшего после реформы венгерской системы экономического управления 1968 года, является то, что расширилось и приобрело новое содержание законодательное регулирование финансового права. В соответствии с Конституцией экономической и финансовой политики, начиная с 1970 года, законами о пятилетних планах устанавливают не только лишь распределение части национального дохода, служившей для целей развития в отдельных отраслях народного хозяйства, но также и систему и функции финансовых средств регулирования. Эти законы являются важнейшими источниками финансового права отдельных плановых периодов. Вместе с ними и в связи с ними действует целая система финансовых законов. Постановления Президиума Венгерской Народной Республики (имеющие силу закона) имеют одинаковое значение с финансовыми актами Государственного Собрания. (В соответствии с Законом № XX от 1949 года и №1 от 1972 года Президиум Венгерской Народной Республики по всем отраслям законодательства может принимать постановления, но Конституцию изменить не может.<sup>1</sup> Эти правовые нормы, созданные верховными органами государственной власти, в интересах уравновешанного развития народного хозяйства и роста жизненного уровня населения, организуют социально-экономические отношения, управляют финансовой системой и обеспечивают ее действие.

Юридическая наука социалистического государства тщательно изучила и те положения Конституции, которые относятся к структуре и управлению народного хозяйства. В рамки экономическо-организационной функции государства входит аккумуляция и распределение растущего национального дохода. Верховные органы государственной власти должны решить вопрос, касающийся больше всего развития общества о том, какая часть должна использоваться для внутреннего накопления и потребления и на финансирование отношений, имеющих международное экономическое последствие, при распределении и какие государственные органы должны распоряжаться финансовы-

ми фондами для этих целей. Основной проблемой науки административного права является тот вопрос, какое регулирование должно проводиться на уровне Конституции и какое требует законодательного уровня. Принципиальными вопросами регулирования народного хозяйства, в том числе и финансов, занимается также и венгерская наука административного права, на важнейшие труды которой мы ссылались в данной работе. Но вопросы финансового законодательства должны быть рассмотрены и со стороны финансовой системы. При этом получает роль финансовая наука, которая при разработке теории правовых источников регулирования финансовой системы, в первую очередь, опирается на тезисы административного права. Финансовая наука исследует мотивы законодательного регулирования со стороны связей между финансовой системой и финансовым правом и финансовой деятельностью государства, критикуя решения положительного права. Автор данной работы стремился разработать эту тему с этой точки зрения.

Актуальной задачей венгерской науки финансового права является изучение разнообразных событий законодательства недалекого прошлого и финансового права настоящего времени также через эти законы. На их основе можно дать оценку законодательства, финансовой политики и развития экономико-финансовых отношений. Заключение правовой науки используются также и практикой, в первую очередь — финансовым законодательством. Но правовая наука должна также участвовать и в создании права будущего, необходимо поощрять и поддерживать стремления, направленные на создание финансовых институций и правовых средств, обеспечивающих реализацию научно-обоснованной финансово-экономической политики, путем правовых положений на высоком уровне, необходимо усиливать активную роль органов государственной власти в установлении финансово-экономической политики и также в контроле за их выполнением. В практике законодательства за последние годы можно обнаружить контуры законодательной программы, имеющей такую концепцию.<sup>2</sup>

Но нам необходимо объективно установить, что принципиальные и практические проблемы финансового законодательства еще не рассмотрены социалистической правовой наукой с достаточной интенсивностью, и в литературе также нет следов изучения вопросов, относящихся сюда, с точки зрения сравнительного права. Мнение автора сводится к тому, что на отсутствие интереса до 60-х годов, со стороны венгерской правовой науки еще имеется объяснение, т. е. до того времени в странах народной демократии было создано мало финансовых законов. Законодательство путем распоряжений больше подходило для революционного и быстрого преобразования социально-экономических отношений и непосредственно связанной с этим, директивной системы управления (так как финансовые законы уже предполагают стабильность или направление на это). Теперь мы являемся очевидцами начала новой эпохи в истории финансового права. Важной частью реформ экономических механизмов, развер-



нувшихся за последнее десятилетие в европейских социалистических странах, являются также и реформы финансового права, в их рамках законами регулируются новые финансовые институты и финансовые отношения с функциями, отличающимися от прежних, которые теперь уже по праву должны попасть в центр внимания науки.

В этой работе рассматривается нами вопрос о содержании и перспективах в венгерском праве законодательного регулирования в отдельных областях финансового права (бюджетное право, налоговое право, банковское право и т. д.), и о функциях, выполняющихся законодательным регулированием. Нами излагается также и тот вопрос, что какими новыми законами было бы целесообразно расширить круг наших правил. Но для оценки настоящего вопроса, обосновано сделать обзор также и законодательства за последнее тридцатилетие, так как много правовых институций происходят из времен, предшествующих экономической реформе и хорошо гармонирует с финансовыми законами экономического механизма.

Для понимания целей и институционной системы финансового законодательства необходимо знать также и позиции финансовой политики. Кроме того, плановый характер многих новых финансовых законов и фигурирующие в них понятия и институция финансов и экономической политики (например, средства экономического регулирования), в интересах выполнения, обеспечивающего действия законности и целенаправленности или полномочия, обеспеченные в законах для дальнейшего законодательства (для Совета Министров и Министра финансов) также требуют точное определение содержания понятий финансового права. В связи с этим необходимо указать на ту особенность, что эти определения правовых понятий у нас содержатся в правовых источниках, ниже уровня закона (постановления и решения Совета Министров, решения Экономической комиссии), следовательно они детерминируют содержание законов, а в конечном счете — регулированные экономические отношения. Кроме систематизации и характеристики венгерских правовых институций данной работой рассматриваются также и следующие точки зрения.

## **1. Понятие закона о финансах. Новые законы по программе кодификации. Виды финансовых законов**

1. В литературе социалистического финансового права, финансовой науки и экономической политики нет определения о понятии финансовых законов (такое же положение и в буржуазной литературе). Советская наука принимает за основу положительное право и следует системе «Сборника законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР 1938—1975 гг.» (Москва, 1975), в котором финансовые законы включены согласно следующей группировке: 1. Государственный бюджет; 2. Бюджетные права Союза ССР и союзных республик;

3. Изменение масштаба цен. Замена денег; 4. Налоги; 5. Льготы по налогам. Отмена налогов; 6. Обязательное окладное страхование.<sup>3</sup>

Согласно этому советскими финансовыми законами регулируются центральный финансовый фонд финансовой системы<sup>4</sup>, денежная система и некоторые финансовые отношения. Но, по позиции советской науки финансового права, финансовая система имеет много составных элементов, а финансовые отношения имеют еще больше видов. В литературе остальных социалистических стран систематизация также не аналогична и нельзя также вычитать принципиальную позицию на счет того, какие элементы финансовой системы или какие финансовые отношения должны в социалистической стране регулироваться законами. Пишем не в порядке критики, а лишь устанавливаем тот факт, что авторами дается только изложение источников права, а этот принципиальный, в то же время важный политический и правовой вопрос не рассматривается или дается лишь оценка законов, регулирующих некоторые частичные области финансового права (бюджетное законодательство, налоговые законы). Собственно говоря, отсутствие этого критического рассмотрения направило внимание автора данной работы на эту тему, которая является особо актуальной на сегодня — в эпоху экономических реформ.

2. Рассматривая с точки зрения сравнения, выясняется, что в литературе современного финансового права и финансовой науки нет единого понятия финансовой системы. Сколько монографий имеется — столько позиций можно читать в них.<sup>5</sup> По некоторым взглядам к финансовой системе относятся не только централизованные и децентрализованные государственные финансовые фонды, а также и некоторые финансовые категории, например, денежная система, государственный кредит, банковский кредит (следовательно правовые институты). Аналогичное положение имеется также и на счет понятия финансов — почти во всех монографиях имеется разное его определение.

По мнению автора, финансы являются общественными отношениями, в которых, согласно концепциям экономической и финансовой политики, государство регулирует привод в движение денежной системы и ее обращение в интересах планового распределения и перераспределения национального дохода. Итак, понятие финансов не тождественно с финансовой системой (хотя многие авторы утверждают это), это общее явление функционирования финансовой системы, построенной на отношении государственной собственности.

Социалистическое государство признает и кооперативную форму собственности, защищает и намеревается дальше развивать ее. Но необходимо регулирование и явление финансов в рамках кооперативного сектора отделить от государственного. Кооперативы имеют широкие права в создании своих имущественных отношений, в использовании своих доходов (они обеспечиваются законами). Следовательно, эти отношения должны быть урегулированы и в дальнейшем таким образом, чтобы еще сильнее могли действовать принципы



материальной заинтересованности, стимулирования и демократизма. Внутренние хозяйственные отношения должны регулироваться не финансовым правом, содержащим когентные (обязательно исполняемые) правила, а правом, регулирующим кооперативные принципы и согласующим их с государственными интересами — правом сельскохозяйственных кооперативов или же административным правом (согласно тем взглядам, которыми не признается право существования единого кооперативного права).

В этом отношении в области социалистической науки финансового права мы согласны с тем мнением большинства, что финансовыми правовыми нормами необходимо регулировать лишь государственные финансовые отношения, или же те властные и имущественные отношения, которые связывают финансовые фонды кооперативов с государственной финансовой системой. (Финансы населения и их связь с финансовой системой или их регулирование, нами излагаются в следующих главах настоящей работы). В дальнейшем мы изложим понятие и систему финансовых законов, придерживаясь этой точки зрения.

3. Самым важным требованием, предъявленным к финансовым законам, является то, чтобы они соответствовали понятию социалистического закона, то есть регулировали бы только основные общественные отношения.<sup>6</sup> Связи между правомочными и обязующимися должны быть урегулированы в кругу финансовых отношений или в связи с финансовой системой, на уровне законодательства таким образом, чтобы они служили наиважнейшей политической функцией государства — хозяйственно-организаторской функцией. С этой точки зрения также необходимо рассматривать наши уже имеющиеся и проектируемые законы. Эти функции выполняются государственными органами: органами власти, административными органами и хозяйственными органами. Полномочия, которыми они наделены, в области создания дальнейших правовых положений, имеют не меньшее значение, чем остальные части финансового закона, то есть, например, те, в которых устанавливаются принципы. Вопреки тому, что эти точки зрения у нас никем не оспариваются, положение таково, что вопреки этому на уровне законодательства нельзя ожидать урегулирования многих социально-экономических отношений. Причиной этого является совпадение взглядов экономики и политики, но расхождение их со взглядами правовой науки, что оказывает влияние на определение предмета многих финансовых законов. На этих причинах подробнее остановимся позднее.

Финансовый закон не является индивидуальным понятием, а собирательным понятием правовых норм, реализующих финансовую политику на высшем уровне. Они относятся к таким правовым отношениям, предметом которых является проведение в финансовой системе или посредством ее, осуществления накопления, распределения, обращения денежных средств и учета денежных операций (денежное обращение). Этими законами создаются властно-имуще-

венные отношения в финансовой системе, а также и в отношениях финансовой системы с финансовыми фондами кооперативов и несоциалистического сектора (населения, заграничных юридических лиц).

4. Изложенные выше вопросы, в первую очередь, носят теоретический характер, их выяснение необходимо для науки в целях единого толкования понятий и систематизации источников права. Но этот вопрос выдвинут венгерской кодификационной программой именно со стороны практики, согласно которой необходимо подготовить проект закона, содержащего основополагающие правовые принципы и общие правила, относящиеся к финансам, который, следовательно, в случае его утверждения, рядом с имеющимися финансовыми законами, играл бы роль одного «общего закона о финансах». Как все кодификационные работы, эта также заставляет науку декларировать свою позицию. В обмене мнениями между сторонниками законопроекта и оспаривающими его, сложилось такое мнение, согласно которому в рамках одного закона целесообразным является регулировать не финансовую систему в целом, а отдельные выделенные ее части и в связи с этим самые важные с экономической и политической точки зрения, правовые отношения. Такая кодификация, которая в нормативном акте изложила бы разнородные области этой правовой отрасли (или же ее произвольно устанавливаемые части) решила бы до сих пор еще небывало тяжелую задачу венгерского финансового законодательства. Это привело бы и к тому, что этот закон занял бы первое место среди наших финансовых законов, и стало бы необходимо считать его почти «законом о финансовой конституции.» С позиции теории социалистического права, во главе системы источников права обосновано ставить лишь закон о конституции, как основной закон, принимая во внимание, что принципы и система, изложенные конституцией, являются определяющими для правовых положений всех остальных правовых отраслей.

В ходе дискуссий по вопросам кодификации сложилось и другое мнение, согласно которому необходимо как можно скорее разработать закон о государственном хозяйстве, то есть закон, регулирующий бюджетную систему и ведение хозяйства государственными органами (органами власти и административными органами), в результате которого на уровне законодательства восполнился бы один из «юридических пробелов.»<sup>7</sup> В настоящее время наши юридические положения регулируют, путем постановлений и распоряжений, такие социально-экономические отношения, регулирование которых вследствие их большой значимости уже давно требовало бы законодательное регулирование.

Итак, из вышеизложенного выясняется, что проявляется стремление, направленное на расширение круга финансовых законов, но это не должно стать задачей механической законодательной деятельности. Для этого необходимо согласование политики финансового права с тезисами науки финансового права (необходимо решить, что должно быть регулировано на уровне законодательства). Дальнейшие



точки зрения в программе кодификации: стремление, направленное на более усиленное проявление действия управляющих принципов государственной жизни, например, демократизма, также и посредством финансового права; точная координация содержания новых законов, с имеющимися законами, следовательно необходимо взвесить и ту точку зрения, в какой мере требует новый закон (или законы) изменения имеющихся законов (вопросом является и то, целесообразно ли повторное приведение в различных законах частей, аналогичного содержания).

5. Принимая во внимание современно действующее право в системе источников венгерского финансового права, входят следующие финансовые законы:

- А) Законы о годовом государственном бюджете;
- Б) Законы о пятилетних финансовых планах местных советов;
- В) Законы об исполнении бюджетов;
- Г) Законодательное регулирование фонда развития населенных пунктов;
- Д) Закон об учете;
- Е) Законы, регулирующие отдельные виды налогов;
- Ж) Таможенный закон;
- З) Закон о центральном эмиссионном банке;
- И) Валютный закон;
- К) Закон о пятилетнем плане развития народного хозяйства, содержащий средства экономического и финансового регулирования.

Выводы, которые можно сделать на основе данного перечисления:

а) В Венгрии многие важные области финансовой системы, например, бюджетное хозяйство, банковская система и денежная система, неполностью или вовсе не урегулированы законами.

б) Правовые отношения, аналогичного характера, урегулированы не на одинаковом уровне источника права.

в) На законодательное регулирование, при признании значения финансовых отношений оказывают действие и концепции политической экономии.

г) Законодательством избирается эластичное решение, так как законы о пятилетних планах развития народного хозяйства дают возможность на изменение финансово-экономической политики и финансово-правовых отношений, служащих для их реализации.

д) Венгерское регулирование создало новые институты финансового права, например, средства экономического регулирования.

Эти выводы требуют доказательства и более детального обоснования, которые даются нами в дальнейших главах настоящей работы.

## II. Конституционные основы финансового законодательства

Наукой социалистического финансового права должны быть рассмотрены и конституционные основы финансового законодательства, к которым относятся те нормы, которыми устанавливается круг и содержание финансовых законов. Такими положениями в венгерском праве являются: Закон о конституции, Закон о советах, Закон о планировании народного хозяйства и Законы о пятилетних планах развития народного хозяйства.

1. Старые и современные буржуазные конституции содержат точный перечень обязанностей парламента: создать закон о государственном бюджете, о налогах, о таможенном праве, о денежной системе и о вопросах государственных задолженностей.<sup>8</sup> Эти конституции содержат также и гарантийные положения для того случая, если по какой-либо причине был создан важнейший из этих законов — закон о государственном бюджете — потому, что это не дало бы возможность на выполнение программы правительства, созданного партией — победительницей выборов, или же привело бы к положению экс-лекс (положение вне закона), что могло бы служить отправной точкой политической лабильности.

2. Право социалистических стран является последовательным с этой точки зрения: как правило, регулирование четырех элементов или отношений финансовой системы связываются ими законодательной формой (например, Советская Конституция 1936 года<sup>9</sup>. Закон о государственном бюджете, Закон о налогах, Законодательное регулирование денежной системы и Закон о разрешении получения государственного займа фигурируют в перечне, но во всех случаях им предшествует одно важное положение: обязанность устанавливать народнохозяйственные планы.

В практике социалистического конституционализма не может быть периода не урегулированного законом о плане (исключая чрезвычайное положение). Законы о плане, содержащие государственные программы развития народного хозяйства, прямо или косвенно являются также и определяющими для содержания финансового закона. (Буржуазные конституции таких положений не содержат. Это одно из основных расхождений между конституционными основами финансового законодательства двух социально-экономических систем. Кроме этого верховные органы государственной власти могут создавать еще и другие законы, в отношении которых в конституциях не содержатся обязательные предписания.

А) Среди юридических положений, регулирующих конституционную основу финансового законодательства на первом месте стоит конституция. Законом № 1 от 1972 года были внесены изменения в Закон о Конституции 1949 года (закон № XX от 1949 года) и был установлен «Действующий текст Конституции Венгерской Народной Республики». На основе статьи 19 Закона, задачей Государственного Собрания является установление государственного бюджета и утвер-



ждения его исполнения (§ 19, пункт 3/в. и. г.). Наша Конституция в том отличается от конституций остальных социалистических стран, что в ней, кроме этого, не установлены другие задачи по законодательству в области финансов.<sup>10</sup>

В IV-ой главе, постанавливающей о советах, имеется важное положение по бюджетному праву. Советы — на основе государственного народнохозяйственного плана и государственного бюджета, — устанавливают собственные планы и бюджеты, руководят и контролируют выполнение этих планов, а также использование бюджетных средств; самостоятельно ведут хозяйство своими материальными средствами (§ 43).

Б) В этой главе Конституции в сжатой форме снова подтверждается финансовое право советов, в отношении которых детальные положения имеются в Законе о советах (Закон №1 от 1972 года). На основе Закона о советах, источники доходов финансовых фондов советов, доли участия и суммы государственных дотаций должны быть установлены в законе о государственном бюджете на среднесрочный плановый период (значит на пять лет вперед). Законом о государственном бюджете это предписывается для региональных советов (для совета столицы — Будапешта и 19 областей). В законе о советах имеется положение о том, что круг источников доходов денежных фондов местных (городских и сельских) советов и размеры долей участия, а также суммы дотаций советов устанавливаются советом столицы или же областными советами на среднесрочный плановый период. Дальнейшим важным положением является то, что «советом устанавливаются собственная программа развития, собственные планы, свой финансовый план и бюджет, он руководит их выполнением, выносит решения о принятии отчетов об их исполнении, кроме того он имеет право в ходе ведения хозяйства принимать решения о перегруппировке своих финансовых средств, об использовании остатка денег и резервов, а также об оказании материальной помощи организациям, не подчиненным совету, о получении банковских кредитов. В законе содержится еще одно положение на счет налогового права: советом выносятся решения об установлении размера налогов и повинностей, налогового характера, переданные в его компетенцию (статья №11).

Итак, Законом о конституции и Законом о советах косвенно устанавливается и разбивка государственного бюджета. Право установления бюджетов делится между Государственным Собранием и советами. Из цитированного нами текста закона видно какие обязательные положения должны быть включены в годовой закон о бюджете (в связи с бюджетами советов).

В) По Закону №VII от 1972 года о планировании народного хозяйства: «Экономическая жизнь Венгерской Народной Республики устанавливается государственным планом народного хозяйства.<sup>11</sup> Народнохозяйственный план в этом юридическом нормативе фигурирует в качестве законодательного положения: пятилетний план

развития народного хозяйства должен быть кодифицирован. (Годовые планы утверждаются Советом Министров). В пятилетнем плане содержатся «центральные государственные решения об осуществлении целей экономической политики и хозяйственных задач, а также о согласованном применении средств экономического регулирования» (§ 7). В этом юридическом акте повторяется положение, включенное в вышеизложенные юридические нормы, согласно которому «планы советов устанавливаются самими советами и принимая во внимание задачи по развитию и другие намеченные в народно-хозяйственном плане задачи, а также средства регулирования бюджета и государственную дотацию, установленных в государственном бюджете для советов» (§ 24).

Законы о конституции, о советах и о планировании народного хозяйства декларируют право Государственного Собрания на установление государственного бюджета, постановляют координацию народнохозяйственных планов и бюджета; в законе о планировании народного хозяйства и в Законе о бюджете содержатся также и статьи, гарантирующие права советов.

Г) По всей вероятности является оспаримой та точка зрения должны ли содержаться конкретные положения финансового права в законе о пятилетнем народнохозяйственном плане положения, согласно которым выполнение плана является задачей правительства, одновременно устанавливают исполнительно-распорядительную деятельность правительства. Но можно установить, что в социалистических странах имеется разница между структурой и содержанием законов о планировании народного хозяйства. Последние два венгерских закона о планировании народного хозяйства отличаются от всех остальных в том, что в них содержатся положения, которые мы можем отнести к конституционным основам финансового права, а также статьи, такого содержания, которые до сих пор еще не были декларированы юридическими положениями, то есть в них указываются основные области и цели финансовой политики, но в этих статьях можно также найти нормы, конкретного финансово-правового содержания. Итак, законы о пятилетних планах у нас относятся к нормам, регулирующим конституционные основы финансового права. (Смотри пункт «К» IV-ой главы).

### III. Венгерское финансовое законодательство 1945 — 1949. гг.

1. Первым периодом последних трех десятилетий истории венгерских финансов является период с 1945 г. по 1949 г., начало которого связано с одной важной историко-политической датой — 4 апреля 1945 года — днем освобождения страны, его конец — и одновременно начало нового периода знаменуется двумя законами, имеющими большое значение: Законом о Конституции (Закон № XX от 1949 года) и Законом о первом пятилетнем плане (Закон № XXV от



1949 года). В теории государства и права и в праве этот период принято называть также и периодом двойного права, потому что в это время рядом существовали — старое право и новые правовые положения, служащие демократическим преобразованиям. Старое право можно было использовать лишь в таких рамках и правовых отношениях, которые не препятствовали развитию. К финансовому праву относится констатация, согласно которой новая государственная власть почти без изменений использовала положения процедурального права, стоящего на материальных правовых отношениях, и только в последующее десятилетие довольно модифицировала их. Были и такие старые финансовые законы, которые вовсе не могли быть использованы по причине произошедшего историко-политического переворота. Но бесперебойное ведение государственного хозяйства (выполнение платежей, обеспечение доходов, учет) обеспокоило сохранение действия старых правовых положений, например, таких, как налоговые законы, таможенные законы, закон о Венгерском Национальном Банке. Преобразование государственного права, создание новых демократических институций и рядом с этим денежная система, обесцененная в результате ухудшения в этот период финансово-экономического положения (инфляция), повышение цен потребовали немедленно создать распоряжения нового содержания, лучше приспособляющиеся к изменяющимся правовым отношениям и относящиеся также и к тем правовым отношениям, которые были урегулированы старыми законами. В таком положении началось в Венгрии законодательство посредством распоряжений, на которое правительство получило полномочия в законах; эти полномочия относились к созданию юридических норм, содержание которых могло быть противоположным старым правовым нормам. Это юридическое решение дало возможность не использовать старые законы и их аннулирование тоже стало лишним. С точки зрения финансового права этот период законодательства является интересным потому, что с этого периода начинается создание распоряжений по налоговому праву, которое до сих пор формально практикуется, но на основе других мотиваций правовой политики.

2. Важнейший закон этого периода — Закон № X от 1945 года, который дал полномочие правительству на ведение хозяйства, на принятие постановлений по налогам, на проведение кредитных операций, но освободил его от обязанности представлять Временному Национальному Собранию проект государственного бюджета (впоследствии правительство обязано было информировать законодательство о состоянии доходов и расходов.<sup>12</sup> В финансовом праве непрерывность представляет, например, то положение, которым было дано разрешение вести расчеты о финансовых операциях согласно порядку рубрик 1944 года и то, что продолжал дальше действовать Закон № XX от 1897 года о государственном учете. Правительство управляло государственным хозяйством на основе законов. Эти законы продолжали действовать после войны, до принятия закона о первом

государственном бюджете на 1946—1947 гг. (Закон № XIV от 1947 года), затем дальнейшие три закона о полномочиях заполнили период, длившийся до принятия Закона о государственном бюджете на 1947—1948 гг. (Закон № XIX от 1948 года). Дальнейшие полномочия продлили бюджетный период, окончившийся 31 июля 1948 года до 1 января 1949 года. С этого периода продолжалась довоенная финансовая практика: наши теперешние законы также регулируют бюджетную систему на календарный год. Но бюджеты содержали лишь только лимиты центрального бюджета, следовательно в них не было бюджетов органов самоуправления, далее они включали в себя ожидаемые результаты (доходы и расходы) хозяйствования малочисленных государственных предприятий, по полной системе брутто. После национализации предприятий эта система брутто аннулировалась и с 1949 года в государственный бюджет включаются только взносы предприятий (налоги) и представленные им субвенции (возмещение убытков, дотации и т. д.). Во всем бюджетном праве был господствующим еще тот старый взгляд, согласно которому закон не обязывал правительство, а лишь давал ему полномочия для организации и управления финансов, что походило на прошлое только по форме, так как по содержанию положений и их финансово-политическим функциям уже было видно, что посредством этих законов и постановлений были созданы также и рамки системы государственных финансов, подходящие для организации планового хозяйства.

Кроме бюджета, законы регулировали и другую важную область финансовой системы: положения, ознаменовавшие новую эпоху в истории венгерской экономики и финансов — Закон о национализации и банков (Закон № XXX от 1947 года) и Закон № XXXIII от 1948 года о Венгерском Национальном Банке, помимо которых продолжал действовать и Закон № V от 1924 года. Планы восстановления (реконструкции) экономической политики содержались в законе о трехлетнем плане (Закон № XVII от 1947 года), который относился к периоду, начавшемуся с 1 августа 1947 года. Этот закон еще не явился финансовым законом, но косвенно установил направления экономического и финансового законодательства, рамки нормативных и конкретных финансовых актов. Постановления финансово-правового содержания Высшего Экономического Совета (по денежной системе пенге и форинта, по вводу новых видов налога и т. д.), высшего органа экономического управления, созданного путем постановления правительства, практически господствовали в области финансово-правовых отношений, некоторые организационно-финансовые рамки которых были урегулированы лишь нашими упомянутыми законами.

3. В последующих главах данной работы рассмотрим систему финансовых законов социалистических стран, ведущих плановое хозяйство и их функции, следовательно мы рассмотрим законодательство не по периодам, соответствующим двум типам экономического управления (они являются крупными периодами новой истории венгерских финансов), а рассмотрим источники права основ-



ных областей финансового права народной демократии. Исторический подход осуществляется в том смысле, что нами излагаются чередование законов старой и новой системы управления и их тенденции по экономической политике в пунктах А—К главы IV. Хотя следующее заключение просится в резюме данной работы, уже сейчас хотим отметить, что с помощью установления параллели особой части финансового права следующей системой глав можно обнаружить также и проблемы настоящего законодательства (так как мы не можем обнаружить законодательские основы регулирования игнорированных отраслей).

#### **IV. Финансовые законы и постановления Президиума Венгерской Народной Республики**

##### **А) Законы о годовом государственном бюджете**

Непрерывность в области бюджетного права осуществляется в Венгрии с 1946 года. После двух законов о бюджете, служившими демократическими преобразованиями, Государственным Собранием, было принято с 1949 г. по 1976 г. — 28 законов о государственном бюджете. Они служат подлинными и хорошо оцениваемыми источниками экономической и финансовой истории в тех цифровых данных, которыми фиксируются доходы и расходы государства. Законами отмечается и развитие государственного организма: с 1951 года бюджеты советов также являются частью государственного бюджета. Эти законы до 1950 года еще являлись законами, соответствующими концепциям старого конституционного права — апроприационными законами (законами о полномочиях), следовательно они дают полномочие правительству на использование одобренных доходов. Законами о государственном бюджете на 1950, 1951 и 1952 годы подчеркивается финансово-плановый характер бюджета. По § 1 Закона № 23 от 1953 года — развитием, достигнутым в системе планирования народного хозяйства Венгерской Народной Республики требуется обеспечение полной согласованности между народнохозяйственным планом и государственным бюджетом, как главнейшим финансовым балансом.<sup>13</sup> На основе этого закона государственные бюджеты рассматривались Государственным Собранием в первой половине года, то есть в такое время, когда народнохозяйственный план был уже установлен. Законы были опубликованы с обратной силой, начиная с 1 января, но правительство имело полномочия вести хозяйство в рамках запланированного государственного бюджета, устанавливая источники доходов местных советов и долю участия в них. Итак, этот закон, то есть «закон о социалистическом идемнитете» продолжает действовать и в настоящее время. Использование его представляется только в исключительных случаях ввиду того, что практикой, проводимой с 1969 года, бюджет данного календарного года утверждается Государственным Собранием до истечения предыдущего года.

Структура венгерских законов расходится с законами о государственном бюджете других социалистических государств.<sup>14</sup> Так как общий закон, регулирующий бюджетное хозяйство у нас еще отсутствует (мы в введении ссылались на кодификационную программу), в этих законах имеются положения о бюджетном хозяйстве и параграфы, содержащие полномочия для Совета Министров, для министров и для министра финансов об установлении бюджетных лимитов государственных организаций и их коррекции в течение года.<sup>15</sup> Важной частью законов являются те параграфы, которыми устанавливаются бюджетные права советов — этими параграфами уточняются положения закона о советах, по вопросам бюджета. Кроме положений по полномочиям, можно найти и основные принципы ведения хозяйства, но в законодательстве нет последовательности потому, что логично применяемые принципы уже не повторены в других законах (например, экономика). Содержание законов о государственном бюджете конечно изменится, если будет создан закон о государственном бюджете вообще потому, что с этого момента в законах о годовом государственном бюджете будут включены только плановые цифры на календарный год и специальные полномочия. Это означает, что эти два закона будут иметь общую и особенную взаимосвязь между собой. Та таблица (приложение закона) имеет законодательную силу, в которой Государственным Собранием установлены доходы и расходы по статьям (в настоящее время их число тридцать пять), составляющим центральный бюджет, т.е. это — министерства, или особо выделенные государственные органы управления, в рамки которых включаются также и сметы подчиненных им центральных учреждений). В законе не установлены общие суммы бюджетов местных советов, даже на уровне областей потому, что все права советов в этой области бюджетного права, переданы советам. Но в общей сумме государственных доходов и расходов, установленных в первом параграфе каждого закона о государственном бюджете фигурируют и обобщенные лимиты бюджетов местных советов, но попадают в закон на основе годового плана, частью среднесрочного финансового плана, утвержденного Советом Министров, как часть запланированной наметки (значит в необязательном порядке). По процедурным правилам венгерского бюджетного права после принятия закона ведущие органы отдельных статей устанавливают лимиты бюджетов для учреждений, входящих в статью, а советы — свои бюджеты (свой лимиты основываются на среднесрочном финансовом плане).

#### *Б) Законы о финансовых планах советов*

В венгерской науке финансового права различают два типа законов о бюджете: законы о годовом бюджете и те бюджетные законы, которыми на среднесрочный период (на пять лет) устанавливаются экономические средства регулирования бюджетов местных советов. В ходе третьего пятилетнего плана вступила в действие ре-



форма экономического механизма, поэтому первый такой закон распространился только на двухлетний период, на 1969—1970 гг. (Закон № VI от 1968 г.). К этой категории относятся еще законы № IV от 1970 г. и № V от 1975 г. Последние законы состоят из двух частей: из части законов, относящихся к 1971 году или же к 1976 году, упомянутого содержания и из части, относящейся к советам (о «бюджетных регуляторах финансовых планов местных советов на 1971—1975 гг.» или об их «финансовых планах на 1976—1980 гг.»). Правилами реформы бюджета экономического механизма, т.е. постановлениями правительства № 2025/1967 г. и № 1032/1967 г. введены новые правовые понятия: «бюджетные инструменты регулирования». Среди законов о годовых бюджетах, закон первого года каждого пятилетнего планового периода, одновременно является и законом о финансовых планах советов, в котором инструменты регулирования фиксируются на пять лет вперед. Они следующие: источники доходов местных советов, размеры участия в них и сумма дотации местным советам для их бюджетов и их фонд развития. (Правомочия советов в области бюджетных инструментов регулирования нами уже были изложены во второй главе настоящей работы, на основе третьего закона о советах). Этим увеличивается финансовая самостоятельность советов и создаются в области их бюджетной хозяйственной деятельности, условия обоснованного перспективного планирования. Так как государственная дотация, не связывается никакими условиями, она является надежной базой источников их доходов. Конечно, Государственное Собрание вправе в годовых законах отступать от установленных уже рамок, принимая во внимание общее положение народного хозяйства, но это является весьма исключительным законодательным решением.

### В) Законы об исполнении бюджетов

Социалистическими конституциями вменяется органам государственной власти в обязанность утверждать отчеты об исполнении бюджета. Юридической формой которого, как правило, является закон.

Законом от 1949 г. о нашей конституции было постановлено только определение государственного бюджета,<sup>16</sup> но Законом № I от 1972 г. об изменении Конституции, правомочия Государственного Собрания в области бюджета были расширены (смотри пункт 2/A главы II). Научкой социалистического финансового права эти законы считаются не только декларативными актами или политическим оправданием для правительства, но и важным актом финансового планирования, которым на основе оценки ведения хозяйства законодательные и исполнительные органы обязуются издавать дальнейшие финансово-экономические правовые нормы.

Начиная с 1868 года постановлениями Государственного Собрания утверждаются годовые отчеты, то есть отчет правительства об

исполнении центрального бюджета. Содержание отчета с 1951 года расширилось тем, что и бюджеты советов были вставлены в рамки государственного бюджета. (Эти отчеты с 1945 по 1949 гг. были составлены для правительства Высшим Департементом ревизии отчетов, но они не утверждались постановлениями или законами). Первым положением после освобождения явился Закон №26 от 1953 г., на основе которого правительство было обязано представить одновременно с внесением нового государственного бюджета и годовой отчет о предыдущем годе.

На основе Закона № 2 от 1956 г., положение которого действует и в настоящее время, говорит, что отчет должен быть представлен Государственному Собранию до конца следующего года.

Годовые отчеты (отчеты об исполнении государственного бюджета) 1953 и 1954 годов были утверждены в виде закона, отчеты 1955—1957 гг. были утверждены постановлениями Президиума Венгерской Народной Республики. Отчеты 1962—1966 годов содержатся в постановлениях Президиума Венгерской Народной Республики, а результаты исполнения государственных бюджетов 1958—1960 гг. — в законах. Начиная с 1967 года законодательная практика является последовательной — ежегодно создаются законы с аналогичной структурой.

В противовес важнейшим наметкам доходов и расходов имеющихся в законах о государственном бюджете, в годовых отчетах содержатся данные фактического выполнения. Государственным Собранием «принимается» выполнение намеченных доходов и расходов по статьям государственного бюджета, а также и общие суммы государственных дотации, представляемой советам по отдельным областям страны (для их бюджетов и для их фондов развития). Государственное Собрание «одобряет» деятельность Совета Министров и Министра финансов по установлению доходов и расходов или их коррекции (на основе полномочия, обеспеченного в законе о государственном бюджете). Государственное Собрание в законодательном выражении «принимает к сведению», что государственные дотации, представленные для советов, складывались не по бюджетным наметкам. Закон содержит сводные данные о финансовой деятельности государственных организаций и впоследствии косвенно утверждается выполнение плана государственных учреждений, относительно выполнения их заданий (смотри, например, Закон № III от 1976 года).

#### Г) Законодательное регулирование фонда развития населенных пунктов

В период до освобождения в нашей стране были созданы и действовали многочисленные фонды и пожертвования, финансовое хозяйство которых было урегулировано посредством постановлений или законов. Высший Экономический Совет решением № 600/1948 г.



в связи с бюджетной реформой постановил необходимость их аннулирования включения их в бюджет. Но позднее, в первую очередь, из-за культурных и экономических соображений все-таки были созданы правительством такие фонды, которые слабыми нитями были связаны с государственным бюджетом (например, стали получать субвенцию), и общие юридические, и бюджетные правила распространялись на их внутренние финансовые порядки.

Следовательно в законодательном порядке фонды не были созданы, точнее можно привести только одно исключение, как например, создание самой важной системы финансовых фондов, которая была подключена к государственному бюджету — фонды развития населенных пунктов (Закон № 7 от 1958 года), которые были созданы при бюджетах г. Будапешта, отдельных городов и сел, в качестве материальной базы планомерного развития населенных пунктов. Функции этих фондов, а также источников их доходов регулировались несколькими постановлениями Президиума Венгерской Народной Республики (их можно использовать для местных капитальных вложений).<sup>17</sup> К источникам этих доходов можно отнести налог с населения на развитие населенных пунктов. (По поводу этого вида налога смотри главу «Е»). Начиная с 1958 г. несколькими постановлениями Президиума Венгерской Народной Республики было изменено, а затем аннулировано юридическое положение о создании этих фондов. В новой системе экономического и финансового планирования, в интересах координации местных планов развития и их финансовых планов, а также местных бюджетов были изменены эти положения. В настоящее время относительно финансовой конструкции и функции фонда, действующими правовыми источниками являются положения бюджетной реформы экономического механизма. Важный финансовый фонд, созданный в 1958 году, продолжает и дальше функционировать. В кодификационной программе с помощью законов не намечается создание новых фондов.

#### Д) Закон об учете

В капиталистических странах законами регулируются бюджетный учет, обязанности важнейших правовых лиц частного сектора (акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью) в области бухгалтерского учета. В Венгрии такими являлись: Закон № XX от 1897 г. (о государственном учете), далее Закон № XXXVII от 1875 г. (о торговле) и Закон № V от 1930 г. (об обществах с ограниченной ответственностью). Эти законы пережили великий исторический поворот. Действие закона о государственном учете было распространено также на бюджетное хозяйство органов местного самоуправления, а остальные два закона могли быть использованы только частично, ввиду нового положения и новых требований, созданных в связи с национализацией предприятий. Учет на предприятиях с 1948 года был урегулирован решениями и постановлениями правительства;

Закон № 2 от 1950 года о реформе ведения хозяйства, учета и контроля государственного управления означал переворот в области бюджетного хозяйства, новыми положениями которого автоматически было аннулировано большинство статей Закона № XX от 1897 года.

В решении № 33/1967 г. Экономической комиссии Совета Министров содержатся основные принципы единой системы информации и учета, которые соответствуют концепции экономического механизма; директивы, которые необходимо осуществить с 1968 года в учетной системе (бюджетное хозяйство, капитальные вложения, предприятия). Эти концепции получили законодательное утверждение юридическим положением, самого высокого уровня — первым о вопросах учета Законом № 33 от 1968 года были аннулированы вышеупомянутые законы, а также и устаревшие решения и постановления Совета Министров, регулирующие учет, действующие до освобождения. Законом дается определение понятия учета, в который входят — бухгалтерский учет, учет издержек, калькуляция себестоимости, баланс, отчет, годовой отчет, предписывается деятельность и обязательства предприятий, кооперативов и бюджетных организаций в области учета. Закон вменяет Министру финансов в обязанность разработку единого порядка учета. Предписанные Министром финансов отраслевые учетные системы (номенклатура счетов) нами считаются важнейшими материальными и формальными правилами, являющимися частью социалистического финансового права. К сожалению, до сих пор никакого внимания не было обращено на теоретические и практические проблемы учетного права со стороны науки финансового права. И венгерские работы не могут доказать противоположность этому утверждению.

#### Е) *Налоговое законодательство*

Большинство разных течений буржуазной науки финансового права — финансовое право отождествляется с налоговым правом, а остальные подотрасли финансового права (бюджетное право, право денежной системы и т.д.) относятся в область публичного и административного права. Такое понимание, по социалистической теории права считается непоследовательным, но неоспоримо то, что налоговое право является важнейшим правовым инструментом буржуазного государства — фискальные и прочие цели финансовой политики осуществляются с помощью налогового права, или на основе его результатов. После этого можно понять, что все буржуазные конституции без исключения, имеют положения в отношении налогового законодательства, ввиду того, что налоговое обложение разрешается только на законодательной основе, в защиту частно-собственных интересов. По форме такое же регулирование имеется и в социалистических конституциях: введение нового вида налога, аннулирование и изменение существующего — разрешается только на основе закона.



Здесь необходимо сразу указать на то исключение, которое представляет собой венгерская конституция среди других социалистических конституций, то есть налоговое обложение не связано с законодательной формой, налоговое и таможенное право у нас не располагает конституционными основами. Но в рамках социалистических правовых режимов, вопреки уже упомянутого конституционного регулирования, можно обнаружить противоречие — налоговое обложение государственных предприятий в рамках важнейшего сектора хозяйства — регулируется постановлениями, а налогообложение населения и кооперативов почти без исключения регулируется с помощью законов. Характеристика, изложенная в первой главе данной работы, согласно которой в венгерском финансовом праве «аналогичные правовые отношения не регулируются на таком же уровне правовых источников, а также «законодательство находится под действием позиций политической экономии», тоже можно доказать венгерским социалистическим законодательством.

В социалистическом финансовом праве, больше всего в налоговом праве чувствуется влияние отличных концепций политической экономии и финансовой науки на законодательство, имеющих в отдельных странах. Так как этим вопросом в венгерской профессиональной литературе занимаются во многих местах, ссылаемся только на то, что в области науки, согласно позиций большинства, взносы государственных предприятий не считаются налогами, ввиду того, что здесь происходит обязательное отчисление имущества из сферы государственной собственности в пользу государственного бюджета, и значит в пользу финансового фонда, являющегося также государственной собственностью. А налогообложение квалифицируется, как обязательное отчисление от имущества. Этими концепциями не принимается во внимание то положение, которое вытекает из юридических конструкций, а именно то, что в налоговых правоотношениях государство выступает как государственная власть и не как собственник по отношению к своим предприятиям. До тех пор, пока эта концепция, по нашему мнению, остается общепринятой, имеется такое положение, что понятие налога и налогового права законодательством толкуется под воздействием политической экономии. Результатом этого является, что налоги предприятий не регулируются законодательством потому, что многие не считают их налогами, несмотря на то, что в конституциях имеется другое положение. В одной из советских монографий можно прочесть, что эти налоговые правоотношения являются не только налогами, но и финансовыми категориями, отнесенными к налогам, имея в виду, что в общественных целях государством во всех случаях, на основе когентных (обязательно используемых) положений решается вопрос об оплате налога в отношении отдельных облагаемых лиц, которых также называют субъектами обложения.<sup>18</sup> Повторяем: мы считаем так, что законодательство только устанавливая нормы по налогам частного и кооперативного сектора, руководится этой точкой зрения. Венгерское законодательство не

находится перед такой дилемой потому, что в венгерской Конституции позитивных положений не содержится.

Вопреки этому, включение данной главы в эту работу, оправдывается положительным правом. Именно на этой основе выявляется та непоследовательность, на которую нами было ранее обращено внимание.

Среди налогов с населения, важнейшие персональные налоги, такие как общий подоходный налог — начиная с 1949 года и подоходный налог интеллектуального труда — начиная с 1972 года — всегда были регулированы правительственными постановлениями.

Подоходный налог сельскохозяйственного населения, по политическим соображениям, получил законное признание — Законом № 35 от 1955 года. В период 1957—1965 гг. восьмью законами было изменено первоначальное юридическое положение, затем Законом № 34 от 1967 г. были аннулированы все предыдущие законы и было дано правительству полномочие на осуществление налогового законодательства с помощью постановлений. Новейшим событием в области кодификации было то, что этот вид налога был аннулирован с 1 января 1976 г., и на его место вступил новый вид налога, под названием «походный налог приусадебных и подсобных хозяйств». Также на основе закона были введены взносы на оборонные расходы с граждан, не несших воинскую повинность (Закон № 26 от 1959 г.)<sup>19</sup> который с изменениями действует до сих пор. Законом № 1 от 1976 г., об обороне, были и дальше сохранены эти налоговые правоотношения, не по причинам финансовой политики, а по причинам оборонной и социальной политики, субъектами которых являются мужчины, не несущие регулярную воинскую службу. Самыми важными доходами фондов развития населенных пунктов являются взносы населения на развитие населенных пунктов (с финансовой точки зрения считаются они дополнительными поимущественными или подоходными налогами) и они, оплачиваются теми же лицами, которые являются и субъектами налога со строений и подоходного налога. (По своей юридической конструкции он является единственным местным налогом в Венгрии, который и в настоящее время оплачивается на основе Закона № 7 от 1957 года и корректирующих его законов.)<sup>20</sup> По мнению автора данной работы взносы государственных служащих в пенсионный фонд от 3% до 10%, также являются налогами, которые оплачиваются на основе статьи № 103 Закона № II от 1975 года о социальном страховании: «для покрытия расходов по социальному страхованию, работодателями оплачиваются отчисления в соцстрах; а застрахованными платятся взносы в пенсионный фонд» — их основа и размеры устанавливаются правительством. Так как работодатели являются юридическими лицами (предприятия и т.д.) это юридическое положение в той мере представляет достойное исключение, что в нем устанавливаются и налоговые обложения предприятий. Это является единственной юридической нормой, в которой, на законодательной основе, предприятия и население становится в одинаковое положение. Налоги предприятий



и кооперативов, за исключением только что упомянутых случаев, были всегда регулированы правительственными постановлениями и распоряжениями Министра финансов.

Следовательно, юридическими положениями венгерского налогового права можно доказать, что одинаковые правоотношения не регулируются правовыми нормами одинакового уровня, например, при налоговом обложении населения. Причиной, этого может быть и то, что при «юридическом признании» налогов с населения, из-за их меньшего статистического удельного веса не считали целесообразным присвоить этим финансовым институциям законодательную степень в системе государственных доходов.

### *Ж) Таможенное право*

На основе классических и современных буржуазных конституций, отношения таможенного права регулируются законами. В области социалистического финансового права положение аналогичное, но в конституциях, кроме налогов, таможенные пошлины уже не упоминаются. Следовательно, законодательная практика расходится с конституционными требованиями. Еще в нашем капиталистическом прошлом были созданы Законы № XIX и XXI от 1924 г., материальные и процедурные правила которых действовали до 1951 г.<sup>21</sup> В период действия системы директивного управления, таможенные пошлины были заменены в управлении внешней торговли административными средствами управления, сложилась система центрального регулирования цен и была утрачена роль таможенных тарифов, в качестве калькуляционных факторов. Эту концепцию представлял Закон № 24 от 1951 г. (Коррекциями его были законы № 24 от 1952 г., № 16 от 1954 г., № 7 от 1955 г. и № 24 от 1964 г.) Этими законами, согласно позициям планового хозяйства, получила дальнейшее развитие таможенная система и ими была реализована таможенная политика, которую необходимо было активизировать в силу дискриминации, применяемой против нашей страны. (Этой цели экономической и финансовой политики служит таможенный тариф, устанавливаемый постановлением правительства). Новым экономическим механизмом были созданы условия для дальнейшего развития таможенной политики и создание эффективной таможенной системы. Пошлина стала одним из важных, автоматически действующих средств управления внешней торговли — фактическим ценообразующим фактором. На основе директив ЦК ВСРП от 25 мая 1966 г. пошлины были применены, согласно институциям нового экономического механизма, и их больше не отменяют или не возвращают. На основе постановления новая пошлина вступила в действие, а таможенное право регулируется новым законом — Законом № 2 от 1966 г., который является также и основным положением таможенного управления (значит общим положением финансового и административного права).

### 3) Законодательное регулирование банковской системы

1. Национализация банковской системы и создание специализированной банковской системы явилась одним из важнейших программных пунктов экономической политики социалистического государства, сразу после изменения социально-экономического строя и предпосылкой планового хозяйства. В венгерской финансовой системе эта экономическая политика была проведена с помощью законов о банках от 1947—1948 гг. (Смотри пункт 2 главы III). В венгерской банковской системе в настоящее время только устав, компетенции, управленческие и хозяйственные функции Венгерского Национального Банка, как центрального эмиссионного банка, регулируются постановлениями Президиума Венгерской Народной Республики.

Постановлениями Президиума Венгерской Народной Республики до конституционного периода неоднократно были изменены, а Законом № 36 от 1967 г., согласно структуре и целям системы экономического управления, уже разграничиваются компетенции эмиссионного банка и прочие банковские компетенции.<sup>22</sup> Этот закон является единственным в банковской системе потому, что специализированные государственные банки (Сберегательные кассы, Государственный банк развития, Банк внешней торговли) были созданы решениями и постановлениями правительства и они действуют под надзором Министра финансов. Но на всю банковскую систему распространяется единая система регулирования доходов, которая регулируется Министром финансов путем распоряжений, на основе полномочий, полученных от правительства.

По мнению автора было бы целесообразным рекомендовать разработку общего закона о финансовых институтах в рамках кодификационной программы, в виду усиливающегося экономико-политического значения банков в нашем народном хозяйстве: сберегательные кассы выступают также и в качестве банка местных советов; Гос-трах обращается с фондами риска всего народного хозяйства (предприятий, кооперативов, населения) и т.д. Единое регулирование этого вопроса, могло бы быть выражено принадлежностью отдельных банков к определенному виду финансовых институций, с помощью специальных властных полномочий.

2. Согласно юридическим положениям венгерского финансового права банк, является также и осуществителем кредитной монополии, но это практически распределяется между специализированными банками. Венгерский Национальный Банк предоставляет кредит кооперативам и предприятиям; Государственный банк развития предоставляет ссуду из бюджетных фондов для капитальных вложений; сберкассами удовлетворяются кредитные потребности советов (дополняя их фонды развития), далее является также и кредитором населения. У нас кредитная система (компетенция и конструкции) не регулируется законами, но 49-ой статьей Закона о четвертом пятилетнем плане предписывается, что действие и основные условия кредитования



регулируются правительством. Кредитные операции планового периода проводятся государственными банками, согласно директивам кредитной политики. «Директивы кредитной политики» — представляют из себя юридические положения, в которых на основе директив правительства «Информативным циркуляром» Венгерского Национального Банка устанавливаются виды ссуд, отпускаемых в очередном финансовом году, их условия (преференции) проценты по ним и т.д.<sup>23</sup> Следовательно у нас кодифицированный источник права не имеется у банковского кредитного права, а имеется лишь у кредитной политики, определяющей его.

3. Постановление Президиума Венгерской Народной Республики о Венгерском Национальном Банке является также и источником эмиссионного права.<sup>24</sup> На эмиссию банкнотов и разменных денег право имеет Венгерский Национальный Банк, в соответствии с потребностями народного хозяйства. Но сама денежная система не имеет в Венгрии законодательное регулирование. Во всех периодах венгерской истории финансов — денежная система была установлена законами (последним юридическим положением явился Закон № XXX от 1925 г. о валюте — пегге). Юридическим положением новой, вступившей в силу с 1 августа 1946 г. денежной системы — форинта, служило постановление премьер-министра, действующее и в настоящее время. Структура этого постановления аналогична традиционной структуре национальных законов о денежной системе. С точки зрения конституционного права у нас также было бы целесообразно установить в законодательном порядке ввод новой денежной системы, ее соотношение к золоту и т. д., что является также правилом и практикой конституционного права всех социалистических стран, без исключения.

#### *И) Регулирование валютного законодательства*

В социалистической науке финансового права нет единой позиции по вопросу понятия, содержания и места его правового режима в валютном законодательстве. Автор данной работы присоединяется к мнению тех, которые валютное законодательство считают комплексной правовой отраслью, отдельные части которой относятся к гражданскому, административному и финансовому праву. Во всех правовых отношениях один из фактических обстоятельств (субъекты или объекты правоотношений) всегда является иностранным. По нашему мнению, часть финансового права по валютному законодательству содержит положения о валютном хозяйстве государственных организаций (бюджетных организаций и предприятий) и об ограничении обращения денежной системы в отношении населения (вывоз форинта за границу и т.д.). На место урегулированного валютного хозяйства капиталистической системы у нас также пришло социалистическое плановое валютное хозяйство, правовыми источниками которых также являются постановления Президиума Венгерской Народной Респуб-

лики. Последним Постановлением Президиума Венгерской Народной Республики (№ 1 от 1971 года) приводится в действие концепция валютного хозяйства экономического механизма: в рамках контролируемого планового валютного хозяйства осуществляется заинтересованность многие из старых ограничений были отменены, стимулирующими и эластичными положениями увязываются интересы, государства с владельцами валюты.<sup>25</sup>

К) *Закон о пятилетнем плане развития народного хозяйства, содержащий экономические и финансовые средства регулирования*

За первым законом, содержащим трехлетний план, последовал план о первом пятилетнем плане (Закон № XXV от 1949 г. — на 1950 — 1954 гг.) Дальнейшие законы о планах: Закон № II от 1958 г. (о трехлетнем плане на 1958—1960 гг.), Закон о втором пятилетнем плане (Закон № II от 1961 г. — на 1961—1965 гг.) и Закон о третьем пятилетнем плане (Закон № II от 1966 г. — на 1966—1970 гг.). Ввиду их структуры, их нельзя считать законом о финансах.

Начиная с 1968 года, значит с середины планового периода, вступили в силу распоряжения, относительно реформы экономического механизма (решения правительства, решения Экономической комиссии, а также постановления правительства и распоряжения министров об их исполнении). Реформа охватила все народное хозяйство, а также и всю финансовую систему. По целевым установкам экономической политики, с 1 января 1968 года, все учреждения во всем народном хозяйстве, одновременно должны были перейти на новые условия работы. (В остальных социалистических странах экономические реформы были введены в несколько этапов, точнее только в отдельных подотраслях финансового права). Этими положениями реформы, у нас были введены новые правовые категории — экономические рычаги, понятие и система которых были применены юридическими положениями более высокого уровня, в первую очередь законами о плане, на основе этих решений.

В систему регулирования (регуляторов) входят: регулирование цен, регулирование доходов, регулирование доходов и расходов государственного бюджета, кредитная система, правила капитальных вложений и т.д. Концепцией регулирования является выполнение народнохозяйственного плана, которое обеспечивается государством через системы хозяйственного управления посредством такого применения средств регулирования, которое деятельность государственных организаций и предприятий направляет согласно целям народного хозяйства. К этому относятся еще решения по использованию бюджетных средств, установление условий ведения хозяйства при помощи юридических норм. Следовательно, функцией финансового права в этом периоде является уже не выполнение детальных планов, основанных на разбивке планов, при помощи когентных (обязательно применяемых) правил (значит при котором регулирова-



ние было направлено на выполнение детальных планов), а создание таких экономических условий, при которых хозяйственные организации были заинтересованы в своих финансово-экономических действиях, и при их помощи должны были осуществляться основные цели и пропорции народнохозяйственного плана. В рамках этой работы нашей задачей не является изложение содержания экономического механизма и его финансового права, нам хочется только привести круг законодательных положений и основных юридических правил нового механизма.

Из источников права в Законе о четвертом пятилетнем плане (Закон № II от 1970 г. — на 1971—1975 гг.) и в Законе о пятом пятилетнем плане (Закон № IV от 1975 гг. — на 1976—1980 гг.), в обоих случаях «в IX главе Второй части» предписываются общие принципы регулирования, следовательно принципы применения финансово-экономических регуляторов, что детально означает принципы политики цен, финансовой политики и кредитной политики. В последнем законе, в особой статье содержатся директивы накопления, регулирования доходов на предприятиях, а в статье 66-й дается сжатое изложение принципов правовой политики, «системы ведения хозяйства советов и основных средств регионального развития».

Наукой финансового права эти два закона о плане должны быть рассмотрены вместе, так как в Законе № II от 1970 года проводится группировка по более постоянным и по более переменным категориям регулирования, что в качестве общего юридического принципа в области экономики и политики, распространяется на дава последующих закона.<sup>26</sup> В решениях Экономической Комиссии, в разработках по экономике и по экономической политике, даются более подробные определения по отдельным элементам экономических рычагов, в которые по нашему мнению входят все юридические средства, которые являются выражением и средством реализации директив в области, экономической политики, зафиксированных в IX-й главе этих законов. Но в последнем законе содержатся и материальные юридические нормы, например, «предприятия могут вынести решение о том, чтобы свою прибыль использовать на увеличение личных доходов или для целей развития» (статья № 62), далее: «необходимо создать единый, централизованный фонд регионального развития...» «для обеспечения надежности ведения хозяйства каждый местный совет обязан увеличивать свои резервы». (статья № 66).

Эти законы характеризуются тем, что в них указываются важнейшие директивы для финансового законодательства, основные принципы и важнейшие отношения ведения хозяйства в плановом периоде. Следовательно, венгерским законодательством было решено юридическое регулирование экономической политики, нормативные отношения перехода на новую систему хозяйства на уровне закона.<sup>27</sup>

Та тенденция в науке социалистического финансового права, согласно которой необходимо под право подводить экономику, в этих законах находит доказательство для этих требований, со сто-

роны положительного права. Также характерным считается для финансового права и то, что сфера его в период экономического механизма расширяется, больше выдвигается на передний план налоговое право (образовалось много новых его правовых институций), бюджетное право преобразовалось в право финансового планирования, но за нормами гражданского права, находящимися на переднем плане в банковской и кредитной системе, конкретные рамки применения отдельных конструкций, регулируются новыми по содержанию и по целям финансовыми правовыми положениями (преференции, кредитование и т.д.). Этот более сложный правовой порядок требует при законодательстве и применении этого права более обстоятельное значение экономических и правовых отношений, а также экономической политики, кроющейся за ними, но в первую очередь знания источников права и их взаимосвязей. Финансовое право вынуждено признать, что эти взаимосвязи часто не могут быть обнаружены без помощи финансовой науки, но таким же важным опорным пунктом служат и концепции решений по экономической политике для официального служебного пользования. При помощи этой констатации можно доказать, что сотрудничество в области финансовой науки является требованием не только для науки, но и для практики. А практика — это финансовая деятельность, источники права, относящиеся к ней, которые целесообразно было бы дополнить дальнейшими законами.

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> *Bihari Ottó*: Az államhatalmi-képviselési szervek elmélete. Budapest. 1963. 175—176. p.

<sup>2</sup> *Kovács István*: A szocialista alkotmányok fejlődése. Budapest. 1966. 107—108. p.

<sup>3</sup> Советской наукой финансового права юридические правила обязательного страхования также отнесены к финансовому праву. По венгерской правовой науке государственное страховое дело также имеет свои финансовые отношения, сюда то и может относиться обязательное страхование. В венгерском праве имелось в 1952—1956 гг. обязательное страхование от градобития и от огня, но в настоящее время обязательное страхование существует только на средства транспорта, которое регулируется постановлением правительства.

<sup>4</sup> *Kovács István*: A gazdaság szerkezetének és vezetésének kérdései a szocialista alkotmányokban. „Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi-történeti tudományok osztályának közleményei”. Budapest. 1963. XIII/No. 3. 366. p.

<sup>5</sup> Из литературы: *Augustinovics Mária*: Pénzügyek a szocializmusban. Budapest. 1963. 65. p.; *A szocializmus politikai gazdaságtana*. Budapest. 1968. 344. p.; *A szocializmus politikai gazdaságtana*. Budapest. 1972—73. 87. p.

*Александров-Вознесенский*: Финансы социализма. Москва, 1974. стр. 11; Советское финансовое право. Москва, 1974, стр. 13—17.

<sup>6</sup> *Szabó Imre*: A szocialista jog. Budapest. 1963. 169. p.

<sup>7</sup> *Nagy Tibor*: A költségvetési jog kodifikációja. „Pénzügy és Számvitel”. 1958. No. 10. *Varga László*: „Gondolatok az államháztartási törvényről. „Pénzügyi Szemle”. 1973. No. 4. *Hiedl Lajosné*: Az államháztartási törvényről. „Pénzügyi Szemle”. 1973. No. 9. *Lihovay Géza*: Az államháztartási törvény. „Pénzügyi Szemle”. 1974. No. 6.

<sup>8</sup> *Nagy Tibor*: A pénzügyi jog alkotmányos alapjai. Acta Fac. Univ. Tom. V./2. Budapest. 1963. 41. p.



<sup>9</sup> Е. А. Ровинский: Основные вопросы теории советского финансового права. Москва, 1960. ( §3. Конституционные основы финансовой деятельности Советского государства).

<sup>10</sup> Ковач Иштван в работе «Новые элементы развития социалистической конституции» анализирует конституционные основы бюджетного права: «С полным правом можно ставить вопрос включения в конституцию и других основных форм финансовой деятельности. Система определения налогов и доходов, основные принципы управления и роли банков, основные принципы финансовой и кредитной системы, принципы организации государственного страхования, основные принципы предоставления ссуд — все это также важные вопросы, которые как средства выполнения народнохозяйственного плана, могут быть помещены в конституцию. Естественно, только на основе анализа фактически имеющихся в данной стране условий, можно высказываться по вопросу, в каких отраслях и какие основные принципы можно считать в такой мере установившимися для того, чтобы они могли быть зафиксированы в конституции». *Kovács István: A szocialista alkotmányfejlődés új elemei.* Budapest. 1962. 232. p.

<sup>11</sup> *István Kovács: Le régime économique de la société dans la Constitution.* Acta Univ. Szegediensis. Tom. XXII. No. 5. Szeged. 1975. 34. p.

<sup>12</sup> *Nagy Tibor: Felszabadulás utáni pénzügytörténetünk első szakaszáról.* „Pénzügyi Szemle”. 1965. No. 4.

<sup>13</sup> *Nagy Tibor: A költségvetési törvény jogi sajátosságai.* (A magyar pénzügyi jog főbb kérdései. Budapest. 1954.) 64. p.

<sup>14</sup> Закон о государственном бюджете СССР на 1977 год, см. Правда, 30 октября 1976 г. (№ 304).

<sup>15</sup> *Tóth János: A költségvetési törvény.* „Jogtudományi Közlöny”. 1964. No. 10.

<sup>16</sup> *Bihari Ottó: Államjog.* Budapest. 1964. 165. p.

<sup>17</sup> (постановления Президиума Венгерской Народной Республики): 1958:7, 1958:14, 1959:35, 1960:26, 1961:12, 1964:21.

<sup>18</sup> С. А. Цыпкин: Доходы государственного бюджета СССР. Москва, 1973. стр. 49.

<sup>19</sup> (корректирующие постановления Президиума Венгерской Народной Республики): 1969:32, 1972:3.

<sup>20</sup> Действующие положения — Постановление Президиума Венгерской Народной Республики № 28 от 1967 г. и § 75 Закона № 1 от 1971 г.

<sup>21</sup> *Szilágyi Mihály: Vámjog és vámpolitika.* (Az adózás alapkérdései. Budapest. 1959.) 365. p.

<sup>22</sup> *Meznerics Iván: Bankfunkciók és bankügyletek a szocialista gazdasági rendszerben.* „Pénzügyi Szemle”. 1970. No. 3—4.

<sup>23</sup> Информация Венгерского Национального Банка о директивах кредитной политики на 1976 г. (№ 404/1975 г.)

<sup>24</sup> *Meznerics Iván: Pénzügyi jog a szocialista gazdálkodásban és a nemzetközi kapcsolatokban.* Budapest. 1972. 61. p.

<sup>25</sup> *Meznerics Iván: A devizagazdálkodás jogi szabályozásának korszerűsítése.* „Pénzügyi Szemle”. 1974. No. 4.

<sup>26</sup> *Földes István: Az új gazdasági mechanizmus működésének fontosabb szabályai.* Budapest. 1967.;

<sup>27</sup> *Gadó Ottó: Közgazdasági szabályozó rendszerünk 1976-ban.* Budapest. 1976.

<sup>28</sup> *Bihari Ottó: A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei.* Budapest. 1969. 331—332. p.

## GESETZE IM SYSTEM DER UNGARISCHEN FINANZRECHTSQUELLEN

von

Professor Dr. TIBOR NAGY

Leiter des Lehrstuhles für Finanzrecht

(Zusammenfassung)

Für den Zeitraum nach der Reform des ungarischen Wirtschaftslenkungssystems vom Jahre 1968 ist es charakteristisch, dass die gesetzliche Regelung auf dem Gebiet des Finanzrechts erweitert wurde und einen neuen Inhalt erhielt. Das Finanzgesetz ist ein Sammelbegriff und bedeutet die von den höchsten Organen der Staatsmacht geschaffenen Normen, die im Finanzsystem Macht- und Vermögensverhältnisse regeln, beziehungsweise sich auf Rechtsverhältnisse beziehen, die durch obligatorische Regeln das Finanzsystem mit den Geldfonds der Genossenschaften und des Privatsektors verbinden. Die Abhandlung ordnet nach den Teilgebieten des Finanzrechts die Gesetze und Gesetzesverordnungen, die bei der Realisierung der Wirtschafts- und Leitungsfunktion des Staates eine wichtige Rolle spielen. Wir halten die Untersuchung der verfassungsmässigen Grundlagen der Finanzrechtsschaffung für eine wichtige Aufgabe. Hierher gehören das Verfassungsgesetz und die Gesetze, die den Inhalt des Finanzgesetzes bestimmen: das Gesetz über die örtlichen Räte, das Gesetz über die Volkswirtschaftliche Planung und auch die Gesetze über die letzten zwei Fünfjahrpläne. Die Abhandlung gibt eine kurze Zusammenfassung über die Rechtsentwicklung zwischen 1945–49 (die Periode des doppelten Rechtes, viele Ermächtigungsgesetze für die Regierung zur Führung des Staatshaushalts, zwei Budgetgesetze, auf den wichtigsten Rechtsgebieten ist jedoch die Rechtsschaffung auf Verordnungswege vorherrschend).

Die Abhandlung analysiert die folgenden Finanzgesetze, mit besonderer Hinsicht auf die Rechtsentwicklung nach 1968: A) Staatshaushaltsgesetze; B) Finanzplangesetze der örtlichen Räte; C) Gesetze über die Durchführung des Staatshaushalts; D) Regelung der Gemeindeentwicklungsfonds; E) Gesetz über die Rechnungsführung; F) Gesetze über die Regelung der einzelnen Steuern; G) Zollgesetz; H) Notenbankgesetz; I) Gesetze über das Devisenrecht; J) Fünfjahrplangesetze, die Wirtschafts- und Finanzregulativen enthalten. Diese Aufzählung und die Vergleichung des besonderen Teiles des sozialistischen Finanzrechts zeigen, dass in Ungarn wichtige Finanzinstitutionen (Geldsystem, Unternehmenbesteuerung usw.) durch Gesetze nicht geregelt sind.

Das Thema ist aktuell, weil im Kodifikationsprogramm des Jahres 1978 die Schaffung eines Finanzgesetzes oder mit beschränkterem Inhalt die eines Staatshaushaltsgesetzes geplant ist. Das erste würde die wichtigsten Regeln des Finanzsystems und der Finanzverhältnisse beziehungsweise die Prinzipien der Finanzrechtsschaffung enthalten, es wäre also ein Finanzverfassungsgesetz, während das Staatshaushaltsgesetz auf dem zuletzt im Jahre 1897 geregelten Gebiet der Haushaltswirtschaft zu einer schon lange fälligen Rechtsnorm auf hoher Ebene führen würde. In den europäischen sozialistischen Staaten ist die Regelung auf Gesetzesebene für das Recht zum Übergang auf das neue Wirtschaftssystem charakteristisch. Das ist auch die Konzeption in der ungarischen Rechtsschaffung. Es ist aber zu bemerken, dass die einzelnen grundlegenden Finanzrechtsverhältnisse bei uns und in anderen sozialistischen Staaten nicht durch Gesetze geregelt werden. Die Rechtsschaffung berücksichtigt nämlich auch die Gesichtspunkte der politischen Ökonomie und der Finanzwissenschaft. (Die Definition des Begriffes der Steuer wirkt Z.B. auch auf die Steuergesetzgebung aus). Die Abhandlung behandelt auch diese Fragen und der Autor war bestrebt, bei der Bearbeitung dieses in der Rechtswissenschaft bis jetzt ausser acht gelassenen, aber immer aktueller werdenden Themas die historische Anschauung und die komparative Methode anzuwenden.



## LES LOIS EN SYSTÈME DES SOURCES DE DROIT DU DROIT FINANCIER HONGROIS

par

Professeur Dr. TIBOR NAGY

directeur de la Direction d'enseignement du droit financier

L'un des traits caractéristiques de l'époque d'après la réforme de structure du système du développement économique de Hongrie survenue en 1968, c'est que le règlement légal du droit financiers s'était élargi et obtenait un nouveau sens. La loi financière est une notion collective: elle contient les normes approuvées par les organes supérieurs du pouvoir d'Etat, qui régissent par règlements particuliers les conjonctures de fortune et de pouvoir dans un système financier: elle porte aux rapports juridiques qui lient par des mesures obligatoires le système financier avec les fonds des coopératives et du secteur privé. Cette étude systématise, en suivant les branches particulières du droit financier les lois et les mesures ayant force de loi, qui jouent le rôle d'importance capitale dans la réalisation de la fonction économique et organisatrice de l'Etat. Je suis d'avis que l'étude des fondements constitutionnels de la législation financière est tâche importante. Ce sont: l'étude des lois précisant le sens de la loi constitutionnelle et de la loi financière: la loi sur les conseils, la loi sur la planification de l'économie nationale de Hongrie et la loi sur les deux derniers quinquennaux aussi. Cette étude donne un précis de l'évolution de droit entre les années 1945-1949. (C'est l'époque à laquelle règne le droit double, il y a beaucoup de loi autorisant le gouvernement à la gestion du budget d l'Etat, deux lois budgétaires étaient codifiées, mais avant tout dans les domaines de droit les plus importants c'est la législation exercée par voie de décret.)

L'auteur de cette étude fait l'analyse des lois financières suivants, en tenant compte de l'évolution de droit réalisée après l'année 1968: A) lois budgétaires, B) lois de plan financier des Conseils, C) lois réglant l'exécution du budget national, D) mesures arrêtées sur le règlement des fonds de développement communal, E) loi sur la comptabilité publique, F) loi arrêtant certains impôts, G) loi douanière, H) loi sur la Banque d'émission centrale, I) lois sur le droit de devises, J) lois de planification économique quinquennales sur les règlements financiers. Cette liste des lois et l'analyse de la partie spécifique du droit financier socialiste démontre qu'en Hongrie il y a des institutions de grande importance qui ne sont pas réglées par des lois (à titre d'exemple le système monétaire, les impôts d'entreprises etc.)

Le problème reste de pleine actualité parce que le programme de codification pour l'année 1978 prévoit la préparation de la loi financière ou bien de la loi portant sur le budget de l'Etat qui est beaucoup plus restreinte. La première loi comporterait les mesures les plus importantes sur le système financier et sur la conjoncture financière, donc elle deviendrait la loi financière constitutionnelle portant sur les principes de la législation, tandis que la deuxième loi (la loi budgétaire) codifierait une règle de droit au niveau haut étant actuelle depuis longtemps, car l'économie budgétaire pour la dernière fois était réglée en 1897. Aux pays socialistes de l'Europe le droit d'introduire dans le nouveau système économique est caractérisé par des règlements faits conformément aux lois. Cette conception est suivie par la législation hongroise aussi. Cependant il faut remarquer que soit en Hongrie, soit aux autres pays socialistes d'Europe les rapports juridiques du droit financier ne sont pas réglés par des lois parce que la législation tient le plus grand compte des points de vue de l'économie politiques et de la science des finances: par exemple la définition de l'idée de l'impôt exerce une grande influence sur la législation fiscale. Cette étude fait l'analyse de ces problèmes aussi, l'auteur de laquelle a fait tout son possible d'appliquer la conception historique et la méthode comparative en étudiant ce thème de plus en plus actuelle qui jusqu'à présent n'a pas encore été suffisamment exploité dans la jurisprudence.